

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

Гордієнко А. В.

кандидат юридичних наук,

докторант кафедри конституційного та адміністративного права

Запорізький національний університет

вул. Жуковського, 66, Запоріжжя, Україна

orcid.org/0009-0004-0775-0602

gordienko@gmail.com

Ключові слова: *адміністративно-правове регулювання, об'єкт, адміністративно-правова охорона, природний ресурс, атмосферне повітря, повітряний простір, принцип.*

Метою статті визначено вироблення авторського підходу до розуміння системи принципів адміністративно-правової охорони атмосферного повітря. З'ясовано, що функціональним змістом адміністративно-правової охорони атмосферного повітря є: забезпечення забруднення повітря в межах гранично допустимих норм викидів задля забезпечення права особи на безпечне та якісне довкілля; екологізація виробництва; запровадження екологічних стандартів якості палива; екологізація енергетичного кластеру економіки, в тому числі шляхом запровадження принципів децентралізації енергетичної системи країни; налагодження інформаційної взаємодії учасників правовідносин задля забезпечення прозорості вчинення господарської діяльності, пов'язаної із забрудненням довкілля; формування високого рівня екологічної правосвідомості. Акцентовано, що попри наявність значної кількості стратегічних планів, програм розвитку та здійснення природоохоронної державної та регіональної політик неможливо зробити висновок про успішність їх впровадження як на рівні екологізації виробництв, так і на рівні нормативно-правового регулювання засад охорони довкілля, в тому числі засобами адміністративно-правової охорони. Визначено, що принципами охорони атмосферного повітря: принцип збереження належного стану атмосферного повітря для забезпечення здоров'я та добробуту громадян; принцип запобігання забрудненню атмосферного повітря; принцип мінімізації антропогенного впливу шляхом впровадження технологій та практик, які зменшують викиди шкідливих речовин; принцип участі громадськості, що вимагає забезпечення доступу до інформації про стан атмосферного повітря, а також гарантування впровадження різноманітних форм участі соціальних груп у прийнятті рішень щодо його охорони; принцип відповідальності; принцип економічної збалансованості; принцип екологічної обгрунтованості та оцінки впливу на довкілля.

PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF ATMOSPHERIC AIR

Hordiienko A. V.

PhD in Law,

Postdoctoral Student at the Department of Constitutional and Administrative Law

Zaporizhzhia National University

Zhukovskoho str., 66, Zaporizhzhia, Ukraine

orcid.org/0009-0004-0775-0602

gordienko@gmail.com

Key words: *administrative and legal regulation, object, administrative and legal protection, natural resource, atmospheric air, air space, principle.*

The purpose of the article is to develop an author's approach to understanding the system of principles of administrative and legal protection of atmospheric air. It has been found that the functional content of the administrative and legal protection of atmospheric air is: ensuring air pollution within the limits of the maximum permissible emission norms in order to ensure the right of a person to a safe and high-quality environment; greening of production; introduction of environmental fuel quality standards; greening of the energy cluster of the economy, including by introducing the principles of decentralization of the country's energy system; establishment of information interaction between the participants of legal relations in order to ensure the transparency of economic activities related to environmental pollution; formation of a high level of environmental legal awareness. It is emphasized that despite the presence of a significant number of strategic plans, development programs and the implementation of environmental state and regional policies, it is impossible to draw a conclusion about the success of their implementation both at the level of greening of production and at the level of regulatory and legal regulation of the principles of environmental protection, including by means of administrative legal protection. It was determined that the principles of atmospheric air protection are: the principle of preserving the proper state of atmospheric air to ensure the health and well-being of citizens; the principle of preventing atmospheric air pollution; the principle of minimizing anthropogenic impact by implementing technologies and practices that reduce emissions of harmful substances; the principle of public participation, which requires ensuring access to information about the state of atmospheric air, as well as guaranteeing the implementation of a variety of forms of participation of social groups in decision-making regarding its protection; the principle of responsibility; the principle of economic balance; the principle of ecological reasonableness and environmental impact assessment.

Постановка проблеми. Атмосферне повітря є таким об'єктом, що вимагає вжиття заходів із забезпечення збереження такого природного об'єкту, так і вжиття заходів із запобігання зростання антропогенного впливу на його якість.

У Законі України від 25 червня 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлено, що під стан екологічної безпеки має розумітися такий стан навколишнього природного середовища, за якого забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей [1].

Таким чином, безпека атмосферного повітря та безпека повітряного простору є складовою системи національної безпеки, де перша є складовою

екологічної безпеки, а друга є складовою державної безпеки, та має розумітися як стан атмосферного повітря та непорушності повітря, за якого дотримуються встановлені фізичні, хімічні та біологічні властивості, що створює сприятливі та достатні умови для функціонування людей та населених пунктів.

Стан наукової розробки проблеми. Питання обґрунтування основоположних засад адміністративно-правової охорони атмосферного повітря у наукових публікаціях досліджується фрагментарно, в межах комплексних досліджень з проблематики природокористування. Визначення проблематики атмосферного повітря та повітряного простору як об'єкту адміністративно-правової

охорони в межах комплексних досліджень питань природокористування здійснювалось у наукових працях таких вчених, як: В. І. Андрейцев, А. О. Борисенко, О. С. Заржицький, Ю. О. Легеза, О. О. Сурилова, Ю. С. Шемшученко та ін.. Однак при цьому окремо питання формулювання спеціальних принципів адміністративно-правової охорони атмосферного повітря є актуальним.

Метою статті є вироблення авторського підходу до розуміння системи принципів адміністративно-правової охорони атмосферного повітря.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення реалізації заходів із здійснення адміністративно-правової охорони атмосферного повітря та повітряного простору вимагає вжиття на належному рівні правової ефективності заходів із здійснення обліку та моніторингу забруднення довкілля, що вимагає реалізації функції державного та громадського контролю через визначення нормативів із використання атмосферного повітря та рівня гранично допустимих викидів, дотримання обмежень щодо антропогенного впливу на атмосферне повітря, а також зонування населених пунктів, із виділенням територій, де пріоритетними є розміщення промислових зон [2, с. 105–110; 3; 4, с. 180–188].

Здійснення на належному рівні адміністративно-правової охорони атмосферного повітря та повітряного безпеки вимагає вжиття попереджувальних, правовідновлюючих, правозахисних, контрольно-наглядових та адміністративно-деліктних заходів впливу.

Головний функціональний зміст адміністративно-правової охорони атмосферного повітря полягає у оптимізації рівня антропогенного впливу та навантаження на нього.

Саме такі вимоги є базисними для побудови системи нормативно-правового регулювання адміністративно-правової охорони атмосферного повітря та повітряного простору, що має відповідати досягнення збалансованості економічної доцільності та екологічної раціональності, корелюватися із соціальними інтересами та потребами.

Загальними принципами адміністративно-правової охорони атмосферного повітря є принципи верховенства права, законності, демократизму, гуманізму, добросовісності, справедливості, рівності, поєднання переконання та примусу, відповідальності за вину та ін..

Але визначення змісту адміністративно-правової охорони атмосферного повітря та повітряного простору пріоритетно відображаються через реалізацію спеціальних принципів регулювання.

С. В. Ворушило до спеціальних принципів адміністративно-правової охорони атмосферного повітря відносить: 1) пріоритет охорони життя та здоров'я людини, сьогодення і майбутніх поколінь; 2) здійснення обов'язкового моніторингу та контролю за дотриманням вимог законодавства

у сфері охорони атмосферного повітря; 3) недопущення зворотних наслідків забруднення атмосферного повітря для людини та навколишнього середовища; 4) державного регулювання викидів шкідливих (забруднюючих) речовин в атмосферне повітря і шкідливих фізичних дій на нього; 5) гласності, повноти і достовірності інформації про стан атмосферного повітря, його забруднення; 6) наукової обґрунтованості, системності та комплексності підходу до охорони атмосферного повітря; 7) невідворотності відповідальності за порушення правових вимог охорони атмосферного повітря [5, с. 8].

Необхідно сказати, що зазначений підхід відображає зміст адміністративно-правової охорони, як вжиття заходів із сприяння мінімізації антропогенного впливу на атмосферне повітря та дотримання вимог економічної безпеки.

Т. О. Шевчук пропонує зазначений перелік спеціально-правових принципів адміністративно-правової охорони атмосферного повітря доповнити такими принципами, як пріоритет захисту права людини на життя та здоров'я; недопущення незворотних наслідків забруднення атмосферного повітря для довкілля; обов'язковість державного регулювання викидів шкідливих (забруднюючих) речовин в атмосферне повітря і шкідливих фізичних впливів на нього; обов'язковість дотримання вимог повітря охоронного законодавства усіма суб'єктами його споживання; принцип презумпції потенційної екологічної небезпеки будь-якої планованої господарської та іншої діяльності; принцип повноти інформації, представленої при оцінці впливу на навколишнє середовище; принцип наукової обґрунтованості, об'єктивності і законності висновків оцінки впливу на навколишнє середовище; принцип гласності, а також участі суб'єктів права на екологічну інформацію; принцип обов'язковості проведення оцінки впливу на навколишнє середовище до прийняття рішень про реалізацію об'єкта оцінки; принцип відповідальності замовника адміністративних послуг у сфері охорони атмосферного повітря за наслідки реалізації проектних рішень тощо [6, с. 36–37].

Підтримуючи наведені підходи до розуміння принципів адміністративно-правової охорони атмосферного повітря та повітряного простору, зазначимо на доцільності їх доповнення принципами економічної доцільності та принципу екологічної обґрунтованості. На підставі здійсненого аналізу до спеціальних принципів адміністративно-правової охорони атмосферного повітря, які відображають вимоги суспільства та правове регулювання природоохоронної діяльності держави, необхідно віднести такі засади, як: принцип збереження належного стану атмосферного повітря для забезпечення здоров'я та добробуту громадян; принцип запобігання, реалізація якого спрямовується на запобігання забрудненню атмосферного повітря шляхом встановлення норм, стандартів і обмежень для промислових під-

приємств, транспорту та інших джерел забруднення; принцип мінімізації антропогенного впливу шляхом впровадження технологій та практик, які зменшують викиди шкідливих речовин; принцип участі громадськості, що вимагає забезпечення доступу до інформації про стан атмосферного повітря, а також гарантуванні впровадження різноманітних форм участі соціальних груп у прийнятті рішень щодо його охорони; принцип відповідальності, що має застосовуватися за вчинення порушень правил щодо охорони атмосферного повітря, включаючи штрафи та інші санкції для порушників; принцип економічної збалансованості; принцип екологічної обґрунтованості. Ці принципи спрямовані на досягнення балансу між потребами суспільства в економічному розвитку та збереженні природного середовища для майбутніх поколінь.

Однак при цьому у Законі України «Про охорону атмосферного повітря» є відсутніми зазначені спеціальні засади його адміністративно-правової охорони, що вимагає внесення змін до чинного законодавства та закріплення спеціальних засад правового регулювання.

Необхідно підкреслити, що чинний Закон України від 16 жовтня 1992 року № 2707-ХІІ «Про охорону атмосферного повітря» [7] містить доволі значну кількість прогалин, і одна із них, зокрема, відсутність спеціально-правових засад нормативного регулювання. Безумовно, до недоліків Закону України «Про охорону атмосферного повітря» є його застарілість та недостатність категоріального апарату повітряохоронного законодавства. Зокрема, у ст. 1 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» визначено такі поняття, як: «атмосферне повітря», «охорона атмосферного повітря»; «забруднення атмосферного повітря»; «забруднююча речовина»; «викид»; «неорганізоване стаціонарне джерело викиду»; «нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря»; «норматив вмісту забруднюючої речовини у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувного джерела»; «норматив гранично допустимого викиду забруднюючої речовини стаціонарного джерела»; «технологічний норматив допустимого викиду забруднюючої речовини»; «норматив якості атмосферного повітря»; «норматив гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел»; «джерело викиду»; «організоване стаціонарне джерело викиду»; «фонова концентрація забруднюючої речовини в атмосферному повітрі».

Не визначеними нормативно є категорії «якість атмосферного повітря», «безпечний рівень якості повітря», «громадський контроль у сфері охорони атмосферного повітря». Чинним повітряохоронним законодавством України не визначено засади спеціально-правового законодавства.

Забезпечення ефективності адміністративно-правової охорони атмосферного повітря вимагає вжиття сукупності заходів організаційно-пра-

вового, економічного, екологічного та іншого характеру.

Вжиття таких заходів впливу має визнаватися інструментами здійснення публічно-управлінської діяльності, та сприяє захисту потреб населення у створенні якісних умов життєдіяльності населених пунктів.

Адміністративно-правова охорона атмосферного повітря базується на різних інструментах, які використовуються для забезпечення чистоти та збереження якості повітря. До інструментів адміністративно-правової охорони атмосферного повітря необхідно віднести: нормативно-правові акти (закони, постанови, постанови уряду, рішення місцевих органів влади тощо), які встановлюють правила і вимоги щодо допустимих рівнів забруднення атмосферного повітря, використання екологічно чистих технологій, обмеження викидів тощо; ліцензування та видача спеціальних дозволів для підприємств, що можуть впливати на якість повітря (наприклад, промислові підприємства), повинні мати спеціальні дозволи на викид забруднюючих речовин у повітря; контроль та моніторинг забруднення повітря, що може включати обов'язкові вимірювання рівнів забруднення, облік викидів, інспекції та перевірки дотримання встановлених норм; відповідальність за порушення, в тому числі застосування адміністративно-господарських санкцій, адміністративно-деліктних штрафів тощо; стимулюючі заходи, що спрямовуються на активізацію процесів екологізації підприємств шляхом впровадження «зелених» технологій та процесів, у формі зниження податків для екологічно чистих підприємств, надання субсидій на впровадження чистих технологій тощо; громадський контроль. Ці інструменти працюють разом для створення системи, яка сприяє збереженню та покращенню якості атмосферного повітря, що є важливим завданням для збереження здоров'я людей та екології в цілому.

Таким чином, функціональним змістом адміністративно-правової охорони атмосферного повітря є: забезпечення забруднення повітря в межах гранично допустимих норм викидів задля забезпечення права особи на безпечне та якісне довкілля; екологізація виробництва; запровадження екологічних стандартів якості палива; екологізація енергетичного кластеру економіки, в тому числі шляхом запровадження принципів децентралізації енергетичної системи країни; налагодження інформаційної взаємодії учасників правовідносин задля забезпечення прозорості вчинення господарської діяльності, пов'язаної із забрудненням довкілля; формування високого рівня екологічної правосвідомості тощо.

Однак на разі попри наявність значної кількості стратегічних планів, програм розвитку та здійснення природоохоронної державної та регіональної політик неможливо зробити висновок про

успішність їх впровадження як на рівні екологізації виробництва, так і на рівні нормативно-правового регулювання засад охорони довкілля, в тому числі засобами адміністративно-правової охорони.

Висновки. На підставі зазначеного є необхідним внести зміни до Закону України «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 року № 2707-ХІІ, де передбачити положення, що закріплюються спеціальні принципи правової охорони такого природного об'єкту.

Так, є необхідно доповнити статтею 3-1 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 року № 2707-ХІІ у такій редакції:

«Принципи охорони атмосферного повітря:

1) принцип збереження належного стану атмосферного повітря для забезпечення здоров'я та добробуту громадян;

2) принцип запобігання, реалізація якого спрямовується на запобігання забрудненню атмос-

ферного повітря шляхом встановлення норм, стандартів і обмежень для промислових підприємств, транспорту та інших джерел забруднення;

3) принцип мінімізації антропогенного впливу шляхом впровадження технологій та практик, які зменшують викиди шкідливих речовин;

4) принцип участі громадськості, що вимагає забезпечення доступу до інформації про стан атмосферного повітря, а також гарантування впровадження різноманіття форм участі соціальних груп у прийнятті рішень щодо його охорони;

5) принцип відповідальності, що має застосовуватися за вчинення порушень правил щодо охорони атмосферного повітря, включаючи штрафи та інші санкції для порушників;

6) принцип економічної збалансованості;

7) принцип екологічної обґрунтованості та оцінки впливу на довкілля».

ЛІТЕРАТУРА

1. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
2. Кучма К.С., Легеца Ю.О. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері екології та природних ресурсів: процедурний аспект : монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 192 с.
3. Кулага І.В., Ткаченко О.В. Екологічна безпека як основа реалізації Концепції Сталого розвитку України. URL: https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/16331/Tkachenko_Kulaga.pdf?sequence=1&isAllowed=y
4. Borysenko, A.; Volko, Y.; Pushkina, O., Potip, M, Leheza, Y.. Regulatory principles of public administration in the field of state and regional environmental policy as part of the strategy for sustainable development of Ukraine. *Revista de la Universidad del Zulia*, 2022, № 38, p. 180–188.
5. Ворушило С.В. Адміністративно-правова охорона атмосферного повітря: автореф. дис. ... канд. юрид. наук /спец. 12.00.07. К., 2011. 19 с.
6. Шевчук Т.О. Забезпечення безпеки атмосферного повітря засобами адміністративного права: дис. ... к.ю.н. за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Дніпро, 2021. 210 с.
7. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 року № 2707-ХІІ. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12#Text>

REFERENCES

1. Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha (1991) [On environmental protection] : Zakon Ukrainy vid 25 chervnia 1991 roku. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. № 41. St. 546 [in Ukrainian].
2. Kuchma, K.S., Leheza, Yu. O. (2017) Administratyvno-pravove rehulivuvannya vidnosyn u sferi ekolohii ta pryrodnykh resursiv: protsedurnyi aspekt [Administrative and legal regulation of relations in the field of ecology and natural resources: procedural aspect]: monohrafiia. Zaporizhzhia : Vydavnychiy dim «Helvetyka». 192 s. [in Ukrainian].
3. Kulaha, I.V., Tkachenko, O.V. (2023) Ekolohichna bezpeka yak osnova realizatsii Kontseptsii Staloho rozvytku Ukrainy [Environmental safety as a basis for the implementation of the Concept of Sustainable Development of Ukraine]. URL: https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/16331/Tkachenko_Kulaga.pdf?sequence=1&isAllowed=y [in Ukrainian].
4. Borysenko, A.; Volko, Y.; Pushkina, O., Potip, M, Leheza, Y.. (2022) Regulatory principles of public administration in the field of state and regional environmental policy as part of the strategy for sustainable development of Ukraine. *Revista de la Universidad del Zulia*. № 38. P. 180–188 [in English].
5. Vorushylo, S.V. (2011) Administratyvno-pravova okhorona atmosferneho povitria [Administrative and legal protection of atmospheric air]: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk /spets. 12.00.07. K., 2011. 19 s. [in Ukrainian].
6. Shevchuk, T.O. (2021) Zabezpechennia bezpeky atmosferneho povitria zasobamy administratyvnoho prava [Ensuring the safety of atmospheric air by means of administrative law]: dys. ... k.i.u.n. za spetsialnistiu 12.00.07 – dministratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo. Dnipro. 210 s. [in Ukrainian].
7. Pro okhoronu atmosferneho povitria [On the protection of atmospheric air]: Zakon Ukrainy vid 16 zhovtnia 1992 roku № 2707-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12#Text> [in Ukrainian].